



第七十届会议

临时议程* 项目 131

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

审计委员会 2014 财政年度报告所载主要结果和结论的简明
摘要

秘书长的说明

秘书长谨依照第 47/211 号决议向大会成员转递审计委员会 2014 年 12 月 31 日终了财政期间账户审计报告所载主要结果和结论的简明摘要。

* A/70/150。



送文函

2015 年 6 月 30 日审计委员会主席给大会主席的信

谨向你转递审计委员会 2014 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要。

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

2015年6月30日审计委员会主席给秘书长的信

谨向你转递审计委员会为大会第七十届会议编写的报告中所载主要审计结果和结论的简明摘要。

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

目录

	页次
一. 范围和任务	7
二. 联合国总体情况	8
A. 审计意见	8
B. 财务执行情况	8
C. 雇员福利负债	12
D. 国际公共部门会计准则的实施和惠益的实现.....	14
E. 治理、问责和风险管理	18
F. 执行伙伴	19
G. 对欺诈的认识	20
H. 以具成本效益方式对核心业务服务进行管理.....	23
I. 预算的执行	28
J. 业务转型	29
三. 以往建议的执行情况.....	31
四. 鸣谢	32
附件	
一. 所审计的组织或专题.....	33
二. 关于各类审计意见的说明.....	34
三. 截至 2015 年 3 月 30 日审计委员会就 2013 年所提建议的执行情况	35

简称

公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
国贸中心	国际贸易中心
达尔富尔混合行动	非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
联阿安全部队	联合国阿卜耶伊临时安全部队
训研所	联合国训练研究所
联苏特派团	联合国苏丹特派团
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
粮食署	世界粮食计划署

审计委员会 2014 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要

摘要

大会在第 47/211 号决议中请审计委员会综合报告方案和财务管理方面的主要缺陷及资源使用不当和舞弊的案件，并说明各相关实体在这方面采取的措施。本报告所载结果和结论涉及审计委员会提交大会的关于 20 个实体(包括联合国维持和平行动和联合国合办工作人员养恤基金)的报告中查明的共同主题和主要问题(见附件一)。本报告不包括审计委员会提交安全理事会以及其他理事机构的报告的内容。

本报告汇总了提交大会的关于联合国各实体的单独报告中报告的重大问题，包括业绩问题。本报告所载大多数问题都是贯穿各领域的问题，涉及根据确定的审计风险以及行政和预算问题咨询委员会的特别要求预先确定的审计专题。

涉及各具体实体的详细审计结果和建议载于各组织的单独审计报告。

一. 范围和任务

1. 本报告载有审计委员会提交大会的关于 20 个实体(包括联合国维持和平行动和联合国合办工作人员养恤基金)的 2014 年报告的结果和结论(见附件一)。¹ 审计委员会还借鉴了其同期两份单独专题报告。²

2. 从 2014 年起,如大会在其第 68/19 号决议中指出的,由于所有实体均已实施公共部门会计准则,每年进行报告,审计委员会将每年发布其简明摘要。涉及各具体实体的详细审计结果和建议载于各组织的单独审计报告。

3. 2014 年 1 月 27 日,行政和预算问题咨询委员会主席按照大会第 68/19 号决议的要求,请审计委员会继续报告跨实体问题,即需要:

- 加强对执行伙伴的控制和监测,这是由于为联合国实体开展活动的第三方可能会有滥用行为;
- 提高工作人员技能,加强采购、合同管理、财务和预算管理等核心业务职能;
- 对分散在全球的业务加强监督、问责和治理,在分权与由总部各部门适当监控之间实现最佳平衡。

4. 2015 年 2 月 19 日第 69/249 号决议重申了这一要求。审计委员会继续在其实体一级报告中报告跨实体问题。它还在本摘要报告中列入了关于下列问题的评论:雇员福利负债(第二.C 节)、公共部门会计准则的实施和惠益的实现(第二.D 节)、分散全球的业务活动的问责和治理(第二.E 节)、执行伙伴(第二.F 节)、对欺诈风险的认识(第二.G 节)、与核心业务职能有关的工作人员技能(第二.H 节)和预算的执行(第二.I 节)。

5. 此外,2015 年 1 月 26 日,行预咨委会主席请审计委员会将其对由维持和平预算供资的公务差旅的全面审计扩大到包含特别政治任务的公务差旅(见 [A/69/628](#), 第 32 段)。

6. 此外,行预咨委会请审计委员会将其对联合国维持和平行动的信息和通信技术(信通技术)支出的审计的覆盖面扩大到秘书处所有实体、各主要工作地点以及

¹ 为了更好地支持大会的治理作用,审计委员会将联合国维和行动也列入本报告,以便更全面地反映审计委员会报告中所查明的主要不足之处。维和行动年度财政周期于 6 月 30 日结束,因此与维和行动有关的数字以该日期为截止日期,除非另有说明。从 2012 年起,9 个实体实施了公共部门会计准则,每年编制财务报表。截至 2014 年 1 月 1 日,其余所有实体也均采用了公共部门会计准则,现每年进行报告。

² 审计委员会关于“团结”项目和基本建设总计划的年度报告。

其他外地办事处，并在审计委员会今后的报告中就此进行报告(见第 69/262 号决议，第二节，第 17 段)。

二. 联合国总体情况

A. 审计意见

7. 审计委员会按照 1946 年 12 月 7 日大会第 74(I)号决议的规定，审计了 20 个组织(包括联合国维和行动和联合国合办工作人员养恤基金)(见附件一)的财务报表并审查了其业务。所有 20 个实体均获得无保留审计意见。

8. 只有一个实体，即卢旺达问题国际刑事法庭，有一个强调事项，提请注意关闭法庭以及向刑事法庭余留事项国际处理机制转让和处置其资产和负债的时间和进程。不过，审计意见仍然是无保留的。

9. 审计委员会出具了短式报告，其中反映了审计委员会的审计意见，同时还出具了长式报告，其中载有审计委员会经过审计提出的详细结果和建议(附件二载有关于审计意见类型的描述)。

10. 尽管所有实体在采用公共部门会计准则的过程中均面临一些挑战，审计委员会注意到在财务结算的准备工作 and 财务报表的列报方面持续得到改进。这是一项重大成就，表明联合国各实体致力于履行各自按照公共部门会计准则框架报告其财政资源利用情况的职责。

B. 财务执行情况

审计结果

11. 在 20 个被审计实体中，有 14 个在财政年度结束后有盈余，6 个报告有赤字。6 个实体(联合国资本发展基金、环境署、人居署、儿基会、近东救济工程处和妇女署)的盈余最高，从 1 100 万美元至 5.73 亿美元不等。盈余规模如此之大的原因是实施了资源调集战略，包括捐助者基础多样化和加强与捐助者的关系，以及增加人道主义援助，以应对一些行动区(加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国)正在发生的冲突。不过在一些情况下(例如环境署和人居署)，大量盈余是因为本年度计划的一些活动的执行发生延误。

12. 表 1 所示为 2013 年和 2014 年净资产比较。六个实体(卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际刑事法庭、开发署、难民署和在第一卷中报告的联合国业务)的财务报表显示，储备金有所下降，原因是 100 万美元至 3.482 亿美元不等的赤字。两个实体(开发署和在第一卷中报告的联合国业务)还报告了 2013 年的赤字。这种持续的赤字将削弱储备金，可能对各实体的总体财务状况和偿付其部分债务的能力产生不利影响。

表 1
截至 2014 年 12 月 31 日的净资产

(千美元)

实体	净资产		差异：增/(减)		
	2014 年 12 月	2013 年 12 月 经重报	百分比	增加/减少	出现差异的原因
在第一卷中报告的联合国业务	1 689 895	2 999 514	(44)	减少	本年记录的离职后医疗保险重估的精算损失和赤字。
联合国维持和平行动	954 507	1 159 028	(18)	减少	主要是因为雇员福利负债增加。
国贸中心	16 574	30 727	(46)	减少	离职后医疗保险重新估值的精算损失(盈余与之部分相抵)。
联合国资本发展基金	109 870	80 525	36	增加	2014 年投资增加。
开发署	4 185 237	4 729 874	(12)	减少	2014 年自愿捐款减少。
环境署	1 136 568	1 014 007	12	增加	不限用途基金结余增加。
人口基金	727 430	759 394	(4)	减少	专用资源方案执行的增加和离职后医疗保险的精算损失。
人居署	323 227	316 159	2	增加	专用资源盈余减少, 并且雇员福利负债的无供资部分增加。
儿基会	4 468 435	4 104 155	9	增加	累计盈余增加, 但储备金减少。精算损失 2.07 亿美元和投资储备金减额 200 万美元, 但本年盈余分配所产生的储备金增额 3 700 万美元与之部分相抵, 导致储备金减少 1.72 亿美元(根据儿基会 2014 年财务报表的附注 20)。不过净资产总体有所增加。
训研所	16 200	13 890	17	增加	差异的主要原因是业务盈余。
难民署	1 125 000	1 528 000	(26)	减少	离职后医疗保险精算损失和工作人员福利负债增加毛额 1.42 亿美元。此外, 2014 年业务活动的增加产生了超额支出, 消耗了累计储备金。
联合国合办工作人员养恤基金	52 883 484	51 472 754	2.7	增加	由于退休年龄提高至 65 岁, 服务终止付款减少。
毒品和犯罪问题办公室	471 711	493 791	(4)	减少	主要是由于非流动资产自愿捐助减少。
项目署	78 500	82 756	(5)	减少	离职后医疗保险重新估值所产生的精算损失超过业务活动盈余。

实体	净资产		差异：增/(减)		
	2014年12月	2013年12月 经重报	百分比	增加/减少	出现差异的原因
近东救济工程处	320 066	274 531	17	增加	主要是由于对近东救济工程处为应对加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突而发出的紧急呼吁的捐助方捐款增加。
联合国大学	389 031	395 412	(2)	减少	略有下降的原因是 2014 年赤字和雇员福利负债精算损失。
妇女署	345 647	298 325	16	增加	根据执行局第 2012/8 号决定，业务准备金增加了 280 万美元(13%)(见 UNW/2012/16)。
卢旺达问题国际刑事法庭	(22 457)	(13 385)	(68)	减少	本年净资产变动是由于为符合公共部门会计准则而进行的重报，以及精算收益净额，原因是雇员福利负债的精算计算纳入了经验调整。
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	6 287	23 304	(73)	减少	本年净资产的变动还加上了精算损失和为符合公共部门会计准则而进行的重报的净影响。
刑事法庭余留事项国际处理机制	31 226	1 172	2 664	增加	所收到的用于修建刑事法庭余留事项国际处理机制阿鲁沙分部房地的资金。

资料来源：联合国各组织 2013 年和 2014 年财务报表。

比率

13. 审计委员会在适当时使用比率分析，³ 以评估联合国各实体的财务可持续性和流动性(表 2)。一般而言，比例为 1:1 或更大被视为财务可持续性和流动性指标良好，各实体能够偿付所有流动负债，而不必处理非流动资产。

³ 由于业务和任务性质不同，我们没有列入联合国合办工作人员养恤基金的类似比率。

表 2
截至 2014 年 12 月 31 日的比率分析

实体	流动比率 ^a		现金比率 ^c				速动比率 ^d	
	流动资产：流动负债		总资产：总负债 ^b		现金+短期投资：流动负债		现金+短期投资 +应收款：流动负债	
	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013
儿基会	2.79	3.18	2.04	2.05	1.33	1.73	2.01	2.53
近东救济工程处	3.03	2.41	1.48	1.35	1.83	1.57	2.52	2.14
人口基金	2.5	4.6	2.3	2.9	1.7	2.9	2.1	4.2
妇女署	12.6	8.9	5.2	4.7	9.9	7.2	10.3	7.6
开发署	3.62	4.42	2.81	3.37	3.12	3.86	3.34	4.09
难民署	6.87	8.7	2.28	3.2	3.1	3.5	5.7	7.3
项目署	0.63	0.73	1.07	1.08	0.57	0.67	0.61	0.78
联合国资本发展基金	22.5	30.2	7.6	6.9	17.3	24.1	22.0	28.5
在第一卷中报告的联合国 业务	2.73	—	1.29	—	1.5	—	3.36	—
联合国维持和平行动	0.97	—	1.25	—	0.51	—	0.80	—
国贸中心	2.84	—	1.14	—	1.26	—	2.77	—
刑事法庭余留事项国际处 理机制	2.6	—	4.0	—	4.0	—	3.5	—
环境署	4.84	—	3.79	—	1.61	—	3.72	—
人居署	4.72	—	3.89	—	0.42	—	3.94	—
训研所	4.98	—	2.15	—	2.95	—	4.58	—
毒品和犯罪问题办公室	3.1	—	2.41	—	1.62	—	3.22	—
联合国大学	7.63	—	5.87	—	7.31	—	7.59	—
卢旺达问题国际刑事法庭	2.34	—	0.72	—	2.3	—	1.45	—
前南斯拉夫问题国际刑事 法庭	1.1	—	5.3	—	3.2	—	3.3	—

资料来源：审计委员会对财务报表的分析。

注：所有缺少 2013 年比较数字的实体都是在 2014 年开始采用公共部门会计准则。

^a 比率高表明实体有能力偿付其短期债务。

^b 指标高说明偿付能力良好。

^c 现金比率是衡量实体流动性的指标，具体计量可以用于偿付流动负债的流动资产中现金、现金等价物和投资资金的数额。

^d 速动比率比流动比率更加保守，因为速动比率不包括存货和其他较难变现的流动资产。比率较高意味着流动状况更具流动性。

14. 2014 年期间，所有实体都显示了财务可持续性，因为其总资产超过总负债，因此，他们有足够的资产来偿付其当前和长期负债。两个实体(联合国维持和平行动和项目署)的流动比率低于 1，表明它们没有足够的流动资产来偿付其截至 2014 年 12 月 31 日的流动债务。

15. 审计委员会强调了有关财务比率的下列问题：

- 关于 2014 年流动比率，2012 年采用公共部门会计准则的各实体(妇女署和近东救济工程处除外)总负债与总资产的比率和现金比率与 2013 年数字相比有所下降。下降的原因是在长期投资组合中的投资以及精算师在对离职后福利进行估值时采用的贴现率。另一方面，近东救济工程处和妇女署的比率提高是由于在本财政年度未收到的捐款。
- 在 2012 年采用公共部门会计准则的实体的速动比率有类似下降。不过，近东救济工程处、妇女署和联合国资本发展基金的流动状况有所改善，原因是在年底收到货币资产。
- 在 2014 年采用公共部门会计准则的各实体的比率的变动只能利用带有比较数字的 2015 年财务报表评估。

C. 雇员福利负债

16. 如下表 3 汇总所示，审计委员会继续审查应计服务终了和退休后负债的精算估值，并监测在管理这些负债方面取得的进展。增加数总体上反映精算估值中使用的对雇员预期寿命、保健费用和贴现率的最新管理假设。

表 3

联合国及其各基金和方案的雇员福利负债

(千美元)

组织	雇员福利负债 ^a			离职后医疗保险			有无 供资计划
	2014	2013	增/(减) (百分比)	2014	2013	增/(减) (百分比)	
在第一卷中报告的联合国业务	4 866 217	3 764 430	35	4 178 673	3 223 015	30	无
联合国维持和平行动	1 420 431	1 183 133	20	1 036 607	896 991	16	无
国贸中心	90 272	65 069	39	79 845	55 922	43	无
联合国资本发展基金	16 075	12 828	25	13 874	7 899	76	有
开发署	1 413 106	1 113 686	27	1 141 510	858 155	33	有
环境署	165 877	113 888	46	121 186	84 725	43	无
人口基金	332 084	259 331	31	282 022	209 399	35	有
人居署	35 857	24 687	45	24 750	17 805	39	无

组织	雇员福利负债 ^a			离职后医疗保险			有无 供资计划
	2014	2013	增/(减) (百分比)	2014	2013	增/(减) (百分比)	
儿基会	1 298 294	1 018 904	27	1 081 082	816 022	32	有
训研所	7 139	6 404	61	7 838	4 897	60	无
难民署	710 518	565 037	26	545 477	417 590	31	有
联合国合办工作人员养恤基金	76 992	56 319	37	68 717	51 174	34	有
毒品和犯罪问题办公室	119 065	87 523	36	94 219	64 056	47	无
项目署	87 069	67 158	27	52 308	38 229	37	有
近东救济工程处	560 268	526 557	6.4	488	495	1.4	无
联合国大学	17 884	12 063	48	11 799	8 381	41	有
妇女署	73 161	52 605	39	53 200	36 191	47	有
卢旺达问题国际刑事法庭	55 281	56 753	(3)	41 153	40 895	1	无
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	54 255	71 703	(24)	36 684	28 544	29	无
刑事法庭余留事项国际处理机制	12 196	3 308	269	7 798	1 659	370	无
共计	11 412 041	9 058 463	26	8 879 230	6 046 022	47	

资料来源：2013 年和 2014 年财务报表。

^a 雇员福利负债包括离职后医疗保险。

17. 如上表 3 所示,截至 2014 年 12 月 31 日,这类负债总额估计为 114.1 亿美元,比截至 2013 年 12 月 31 日的 90.6 亿美元大幅增加了 23.5 亿美元(26%)。增加 23.5 亿美元的主要原因是精算估值中使用的通货膨胀率和贴现率有变动。

18. 审计委员会强调了有关服务终了负债的下列问题:

- 虽然更多实体在充分披露其服务终了负债,从而提高了总体增长水平的可见度,但只有少数几个实体为这些负债制订了供资计划。如果没有供资计划,各实体将面临不断攀升的费用对其未来支付服务终了负债的能力造成不利影响的风险。
- 只有 9 个实体有供资计划,但是它们没有明确的负债的供资战略。其余 11 个实体都采用了现收现付办法。例如,近东救济工程处的资源调动政策的重点是在具有挑战性的业务环境中满足巴勒斯坦难民紧迫的人道主义需求。近东救济工程处表示,其服务终了负债的问题将在公正和持久地解决巴勒斯坦难民问题后处理,因此,将在其服务关闭后依靠在第一卷中报告的联合国业务来偿付这些负债。但是后者并没有书面承诺和(或)相应的资金供应。

19. 现收现付方式可能是为负债供资的一个有效机制，但有可能该实体在其业务或任务规定发生重大变化的情况下，利用其现有资源为服务终了负债供资的能力将越来越弱。供资计划为所采用的办法提供了明确性，并将供资决定置于一个明确的问责程序中。

D. 国际公共部门会计准则的实施和惠益的实现

20. 根据大会第 61/233 号决议并采纳行政和预算问题咨询委员会关于实施公共部门会计准则的意见(见 A/65/782, 第 18 和 19 段), 审计委员会在其实体一级的报告中, 继续评估公共部门会计准则的实施情况。

21. 2012 年 1 月以来采用公共部门会计准则的实体继续努力克服过去两年报告的缺陷, 但审计委员会注意到, 这些实体仍面临一些挑战。例如, 在所涉的 9 个实体中, 只有 4 个实体(联合国资本发展基金、开发署、人口基金和妇女署)制定了结构化惠益实现计划, 以显示采用公共部门会计准则如何实现预期目标的情况。因此, 大多数实体尚未能显示采用公共部门会计准则以来在质量和数量方面取得的惠益(见下表 4)。2014 年采用公共部门会计准则的国贸中心、环境署、人居署、在第一卷中报告的联合国业务和联合国维持和平行动已经制定惠益实现计划, 但这些计划需要完善。

表 4
国际公共部门会计准则的实施和惠益的实现

实体	会计政策质量	及时制定优质财务报表的能力	订有惠益实现计划并将公共部门会计准则数据用于决策	观察到的其他问题/缺点
在第一卷中报告的联合国业务	良好	不满意	有	第一卷和第二卷之间的界限根据共同治理安排划定, 虽然符合公共部门会计准则, 但并不严格。例如, 第一卷中有 2 个维持和平行动。
联合国维持和平行动	满意	不满意	有	行政当局确认了负债, 为 2013/14 年度未支配拨款提供了 3.009 亿美元准备金。行政当局还修改了会计政策披露, 具体说明了各类不动产、厂场和设备资本化阈值、资产次级分类和使用寿命, 并具体说明了非货币存货资本化的重要性阈值。

实体	会计政 策质量	及时制定优 质财务报表 的能力	订有惠益实 现计划并将 公共部门会 计准则数据 用于决策	观察到的其他问题/缺点
国贸中心	良好	满意	有	<p>总体而言，误差率很高。国贸中心不得不对账目作出一些重大调整，主要在汇率和完整性方面。</p> <p>需更好地在其中设置程序，以确保管理当局确定权责发生制交易，并在更多的业务中深入贯彻公共部门会计准则的原则。</p>
资发基金	良好	满意	有	<p>未在公共部门会计准则方面注意到重大缺点。</p>
开发署	良好	满意	有	<p>开发署有未达到的里程碑数额，其估计完成日期为 2012 年 6 月 20 日至 2014 年 12 月 31 日，数额为 323 万美元。不能及时清理到期的里程碑造成财务报表中记录的收入可能不准确的风险。</p> <p>审计委员会审查了公共部门会计准则信息总汇，注意到 2011 年 12 月、2012 年 12 月和 2013 年 12 月以来，分别有 38 万美元、284 万美元和 293 万美元未收款。尽管有这几笔时日久远的应收未收款，但开发署却从未进行评估，以确定是否需要为可疑债务提供备抵。</p>
环境署	良好	满意	有	<p>公共部门会计准则期初余额审计时查明的缺点之后都已在期末审计时清除。</p>
人口基金	良好	满意	有	无
人居署	良好	满意	有	<p>低于不动产、厂场和设备阈值的资产没有标准作业程序以及贷款确认不准确等缺陷未予弥补，因为管理当局认为其微不足道，但审计委员会认为有误报风险，也应予以纠正。</p>

实体	会计政策质量	及时制定优质财务报表的能力	订有惠益实现计划并将公共部门会计准则数据用于决策	观察到的其他问题/缺点
儿基会	良好	良好	无	管理当局需要制定明确的指导方针，并界定可归于方案和项目的直接费用，以更好地遵守财务条例和细则对方案预算所作的区分。
训研所	满意	满意	无	在审计财务报表期间，注意到少报流动负债等一些缺陷。训研所作了修正。
难民署	良好	良好	无	2017 年升级到企业资源规划系统后，将更好地使用更丰富的公共部门会计准则数据
联合国合办工作人员养恤基金	良好	良好	无	联合国合办工作人员养恤基金没有现金流量表，但同意编制该表，从 2015 年起列入财务报表。
毒品和犯罪问题办公室	满意	满意	无	在 2016 年执行新的企业资源规划之前，记账过程将需要很多手工操作，从而增加错误风险。遗留的财务系统不收集公共部门会计准则要求的信息，使记账工作特别困难。
项目署	满意	满意	无	在 2016 年执行新的企业资源规划之前，记账过程将需要很多手工操作，从而增加错误风险。遗留的财务系统不收集公共部门会计准则要求的信息，使记账工作特别困难。
近东救济工程处	良好	满意	无	对公共部门会计准则的要求了解不充分，导致数字不准确，没有确认来自多年协议的一些捐款收入以及计量和披露缺陷。
联合国大学	良好	良好	无	无
妇女署	良好	满意	有	无
卢旺达问题国际刑事法庭	良好	不满意	无	没有按计划编制模拟报表，因为在此过程中遇到一些挑战。
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	良好	不满意	无	没有按计划编制模拟报表，因为在此过程中遇到一些挑战。

实体	会计政策质量	及时制定优质财务报表的能力	订有惠益实现计划并将公共部门会计准则数据用于决策	观察到的其他问题/缺点
刑事法庭余留事项国际处理机制	良好	不满意	无	没有按计划编制模拟报表，因为在此过程中遇到一些挑战。

资料来源：审计委员会 2014 年报告。

凡例：

良好——财务报表细列项目和列报格式中都没有注意到重大缺陷。

满意——注意到细微缺陷。

不满意——注意到一些重大误报或缺陷，审计后改正。

22. 审计委员会认识到，2014 年采用公共部门会计准则的实体才刚开始实现惠益。在第一卷中报告的联合国业务制订了实现惠益的计划，包括一些实现更长远变化的机会。预期公共部门会计准则带来的主要惠益包括：符合最佳做法；改善资产和负债管理；费用信息更全面；改善透明度和问责制；加强联合国系统的一致性。

23. 2014 年审计的所有实体都在制定财务报表方面存在不同程度的错误，不得不作出某些调整或修正。主要的关切问题是没有确认来自多年协议的一些捐款；不动产、厂场和设备的计量和披露不正确；存货确认；外汇交易导致误报某些余额。前南斯拉夫问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭、刑事法庭余留事项国际处理机制和在第一卷中报告的联合国业务这 4 个实体没有编制模拟财务报表，因而可能减少了审计财务报表期间注意到的错误数量。正如第一年对核算框架作出如此重大变化可以预料的，审计委员会发现若干重大审计调整。作为正常审计进程的一部分，管理当局对所有重大误报都作了修正。

24. 总体而言，联合国所有实体均提交了符合公共部门会计准则的财务报表，堪称一大成就。然而，检验成功的最终标准将是进一步发展和保持强有力的财务职能，以便在来自财务系统的更准确数据基础上，编制优质财务报表。审计委员会看到，需要利用公共部门会计准则，推动在联合国实体的所有业务行动中，更广泛地改善财务管理，更好地注重数据的及时性和准确性，以支持财务会计和成本核算。审计委员会将继续强调每个实体都需要有明确的实现惠益计划，并给财务管理带来惠益。

E. 治理、问责和风险管理

25. 为了实现组织目标，管理当局需要建立有效的治理和内部控制制度。需要找出并积极管理威胁实现目标的任何问题。这就是为什么管理风险的全组织做法至关重要的原因。

管理分散全球的业务活动

26. 联合国及其基金和方案继续在作为权力下放式组织演变发展。许多经营着权力下放的外地网络，并依靠第三方完成大部分任务。这种做法常见于世界上一些最具挑战性的环境，并随着时间的推移，形成了一个复杂的组织、报告线和关系网络，其中的责任归属往往不清。为了完成重要任务，确保越来越稀缺的公共资源使用得具有资金效益，联合国及其基金和方案就必须按照现代治理、问责和透明的最高标准运作。

27. 适当下放权力是业务活动散布全球的国际组织职能上的需要。2010年1月，秘书长承认，现有的管理信息系统不足以支持权力下放进程；需要明确所涉各方的责任，为此建立明确的纵向指挥链和掌握所有授权的中央核心。

28. 开发署、近东救济工程处和妇女署报告了各自总部明确的资源问责和权力下放情况。例如，开发署着手分阶段进行调整，以加强区域存在，更好地下放战略重要性较低的职能，并使自己能集中监测下放的权力。

29. 项目署外地办事处向区域办事处负责。区域办事处向总部负责。项目署没有报告这种安排的任何问题。毒品和犯罪问题办公室通过区域、国家和项目办事处网络开展业务活动。尽管随着时间的推移，毒品和犯罪问题办公室的外地财务系统已有改善，但在以有效方式及时核对外地信息方面仍面临限制因素。遗留系统不能使中央监测主要合规措施，也限制了该实体的财务控制环境。一旦成功实施“团结”项目，便能克服许多这类缺陷。

企业风险管理

30. 企业风险管理是一个系统性过程，期间可以发现、优先处理和管理影响组织及其实现目标能力的风险和机会。

31. 对在第一卷中报告的联合国业务而言，审计委员会注意到，大会支持在整个联合国纳入企业风险管理。2014年，一些领域，特别是管理高级管理人员确认的6个重大风险领域，取得了良好进展。但是，在第一卷中报告的联合国业务在将企业风险管理纳入整个联合国方面尚未取得足够进展。商定的项目计划规定了总体时间表、交付的成果、主要里程碑、外在决定因素、成就指标和所需资源，但实施工作并未照此管理。

32. 难民署已经开始有计划地推出企业风险管理。2014 年，难民署发布支持进行企业风险管理的行政指示和程序，其中建立了架构，说明了职能和责任，风险管理程序和合规要求。难民署开始采用总体风险登记册和战略风险登记册，记录来自实地业务活动的风险信息和对整个组织有重大战略风险的领域。2014 年开展了第一个结构化风险评估，预计将于 2015 年完成。目前已将定期风险审查纳入业务管理周期。

33. 毒品和犯罪问题办公室已将高级别风险记录在案，并正在努力将此工作深入到业务活动一级。毒品和犯罪问题办公室已经在执行主任办公室内设立风险协调人，强调这一工作的重要性。此外还任命了司级风险协调人。这些协调人每季度开会。外地办事处已接受风险培训和其他支助，以编制风险登记册。这些措施应能使它们更好地了解外地办事处的风险及其管理，同时验证整个组织的风险登记册。截至 2015 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室正在 7 个外地办事处完成为其活动编制风险登记册的试点工作。毒品和犯罪问题办公室还要求每个司编制自己的风险登记册，定于 2015 年下半年对所有方案管理人员进行培训。

34. 在联合国其他领域进行企业风险管理的进展情况颇为令人失望，因为还没有正式制定这方面的框架。

F. 执行伙伴

35. 执行伙伴是联合国系统许多实体提供服务模式的重要组成部分。执行伙伴的规模和作用大不相同，有东道国政府，也有联合国其他实体，有大规模的多国组织，也有较小和(或)地方性的非政府组织。执行伙伴提供的项目和方案类型在规模、期限和费用方面也不尽相同。

36. 问责的一个核心原则是：管理当局在将资金交给另一个组织时(无论何种伙伴)，就应该有一个有效的制度确保该资金用于既定用途，欺诈和错误风险减少到最低限度，资金以具有成本效益的方式交付预期结果。为使捐助者对资金的妥善使用和良好实效有信心，需要客观地向他们证明治理是有效的。

在建立更为一致的工作方式方面取得的进展

37. 由开发署、人口基金、儿基会和粮食署组成的联合国发展集团时任执行委员会于 2005 年开始采用现金转移统一办法。2012 年 11 月，发展集团在内部联合审计审查时获得不满意评分。⁴ 该审查的结论是，内部控制和治理安排不是没有建立，就是没有很好地发挥作用。

⁴ 该审计由儿基会的内部审计和调查办公室与人口基金监督事务司(审计组长)以及开发署审计和调查处进行。

38. 审计委员会在上一次总结报告中注意到，发展集团已经开始修正统一框架，以提高效率，增强使用一致性，减少机构和执行伙伴的负担。如今新框架已经核准。开发署正在推行新框架，一些国家办事处尚未采纳，已经采纳的国家办事处遵循程度不一。

39. 今年，审计委员会看到联合国其他实体取得了进一步进展，在选择、监测和结清执行伙伴交付的项目方面加强了一致性。例如，人道主义事务协调厅(在第一卷中报告的联合国业务下)以及毒品和犯罪问题办公室已经制订并正在实施其自己的全球指导方针，以在各自的全球网络中加强一致性。这两个实体制订的指导方针旨在确保以基于风险的办法管理执行伙伴，包括酌情进行能力评估。

使用信息

40. 良好的信息对管理当局在批准项目和选择交付项目的伙伴时作出正确的决定至关重要。审计委员会在上一次总结报告中，对同一区域工作的联合国实体没有正式机制交流伙伴业绩信息表示关切，而且其中许多实体使用的是同一个第三方。根据审计委员会的建议，联合国发展集团时任执行委员会和联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会组织了两个工作队，考虑就交流伙伴业绩信息制订一条正式要求的问题。审计委员会将继续审查这方面的进展情况。

41. 执行伙伴对交付难民署方案至关重要，而且执行伙伴费用依然是难民署开支的一个主要方面，从 2013 年的 10.68 亿美元增加到 2014 年的 13.48 亿美元。审计委员会注意到，管理当局密切监测执行伙伴的费用，但尚可更仔细地检查并质疑执行伙伴的开支，以防资助任何过多的行政费用。除了难民署采用的管理程序外，年度审计证明书程序是控制执行伙伴开支的关键措施。2014 年，难民署采用了选择外聘审计人的新程序，即与能够进行区域和全球审计工作的审计公司建立伙伴关系安排。这种协议使难民署能够进一步确保审计产出的一致性和质量。

G. 对欺诈的认识

42. 审计委员会利用管理当局提供的数据，评估了联合国 20 个实体对欺诈和反欺诈措施的认识(表 5)。确认 8 个实体需要有更明确的方案，通过培训雇员和主要利益攸关方提高对欺诈的认识。

43. 总体而言，2014 年报告的欺诈和推定欺诈数量少于 2013 年。例如，开发署、环境署、难民署、毒品和犯罪问题办公室、项目署和近东救济工程处的披露显示，欺诈和推定欺诈数量减少。然而，人口基金、儿基会和联合国维持和平行动的欺诈和推定欺诈案件却显著增加。

44. 在第一卷中报告的联合国业务报告的欺诈和推定欺诈数量也已减少，但许多部和办事处没有报告 2014 年查明的欺诈案件详情。因此，审计委员会不能保证第一卷中管理当局报告和披露的数量是完整或准确的。

表 5
 欺诈事件、认识和防范措施

实体	欺诈和推定欺诈案件数量		订有关于 欺诈的 政策	有欺诈方 面的认识 和培训	有报告和 监测机制	有分配用 于反欺诈 措施和活 动的资源	有进行调 查的主客 观能力	有收回损害 赔偿、损失 和资产的 机制	有无适 当战略?
	2014	2013							
在第一卷中报告的联合国业务	2	18	有	无	有	有	有	有	无
联合国维持和平行动	39	29	有	无	有	有	有	有	无
国贸中心	0	0	有	有	有	有	有	有	有
联合国资本发展基金	0	0	有	有	有	有	有	有	有
开发署	7	22	有	有	有	有	有	有	有
环境署	0	3	无	无	有	无	有	有	无
人口基金	9	2	有	有	有	无	有	有	有
人居署	1	1	无	无	有	无	有	有	无
儿基会	32	20	有	有	有	无	有	有	有
训研所	0	0	有	无	有	无	有	无	无
难民署	11	16	有	有	有	有	有	有	无
联合国合办工作人员养恤基金	1	0	有	有	有	有	有	有	无
毒品和犯罪问题办公室	1	6	有	无	有	无	有	有	无
项目署	6	9	有	有	有	有	有	有	有
近东救济工程处	11	20	无	有	无	无	无	有	无
联合国大学	0	0	有	无	有	无	无	有	无
妇女署	3	4	有	有	有	无	有	有	有
卢旺达问题国际刑事法庭	0	0	无	有	有	无	有	无	无
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	0	0	有	有	有	有	有	有	无
刑事法庭余留事项国际处理机制	0	0	有	有	有	有	有	有	无

资料来源：审计委员会关于各实体的报告。

反欺诈政策和战略

45. 审计委员会在上一次简要总结报告中注意到，只有项目署制订了针对各类欺诈(包括内部和外部)的反欺诈综合战略。2014 年评估表明，尽管约有 16 个实体制订了政策，但 13 个实体没有适当的实施战略。例如，近东救济工程处没有建立报告和监测机制，没有关于欺诈的政策，没有分配给反欺诈措施和活动的资源，也没有调查欺诈的能力。人居署没有关于欺诈的政策，没有认识欺诈的培训，没有分配给反欺诈措施和活动的资源。在第一卷中报告的联合国业务既没有认识欺诈的培训，也没有制定适当战略。

欺诈风险评估

46. 欺诈风险评估是欺诈审查师的一个宝贵资源，可用于查明和处理其客户或雇主的内部欺诈漏洞。欺诈审查师可使用这一资源协助各组织在查明欺诈风险和制定欺诈风险对策方面获得对它们所面临总体欺诈威胁的更好认识。

47. 欺诈风险是业务风险的一个组成部分。业务风险的重点是与在交易处理或其它业务操作中的错误或事件相关联的风险。一次欺诈风险审查要考虑这些错误或事件是否可能是行为人意在谋利的故意行为的结果。因此，欺诈风险审查应是细致的工作，开展审查的团队应具备对业务和市场的深入了解，并要结合处理欺诈的详细知识和经验。

48. 需要为每一个业务领域及流程都评估具体的欺诈风险，例如现金支付、现金收入、销售、购买、执行伙伴支出、费用、库存、薪资、固定资产和贷款。这必须根据有关实体的现行内部控制制度及业务环境作出调整和制定基准。

49. 联合国的业务环境复杂而且具有高度风险。对第三方的依赖和通过遥远且经常不稳定地区的执行伙伴交付项目意味着联合国暴露在较高的欺诈风险之中。因此，联合国需要警惕欺诈风险，并建立明确的风险偏好为这种评估提供信息。它还需要制定欺诈应对计划，为处理已查出或被怀疑的欺诈案作出安排，从而发展出一种更加协调一致的办法对欺诈进行处理。

50. 审计委员会注意到，难民署内部在为推进欺诈风险评估工作制定明确办法和流程方面取得了良好进展。这种评估将被用于为制定明确的减少欺诈计划提供信息，并为培训和为在被确定为高风险的领域中审查内部控制环境提供一个重点。已以系统方式制定了各项计划，依据是该组织各部门相关工作人员抽样表达的意见。

51. 开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署和妇女署都有全球存在，并由于同执行伙伴和承包商等第三方一道开展工作而暴露在高度的欺诈风险中。因此，这些实体需要考虑其风险偏好和制定欺诈应对计划作为一种正式手段，为处理已查出或被怀疑的欺诈案明确下安排，并制定广泛战略和开发资源以减轻欺诈行为。

欺诈报告

52. 审计委员会注意到联合国系统各实体对欺诈和推定欺诈具有不同的定义。出现这种差异是由于每个实体在处理欺诈问题时采取了不同的政策和道德操守框架，以及不同的报告官僚体制。2013年，各实体的披露水平参差不齐；报告的欺诈案数量与交易数量及权力下放程度之间并不具有相关性。

53. 2014年，审计委员会与联合国各实体一道开展了工作以制定一个一致的报告欺诈的办法，同时提出了一些模板以填补报告缺口。然而，由于缺乏明确的法律

解释以及各实体需要协调统一它们的欺诈报告政策，这一目标未能实现。因此，对联合国系统各实体所报欺诈水平的衡量并不一致。审计委还确定，作为这种情况以及缺少欺诈应对计划的一个后果，欺诈水平有可能被低报。审计委员会将继续与联合国各组织一道开展工作，以确保有一个一致的报告办法。联合检查组也表示它将处理这方面问题。

54. 所有实体(卢旺达问题国际刑事法庭除外)都基本上使用其内部审计人员调查欺诈行为。虽然一些制裁及欺诈吓阻程序已经到位，但欺诈应对计划的缺乏意味着这种办法往往不一致而且不系统。

H. 以具成本效益方式对核心业务服务进行管理

55. 像所有组织一样，联合国各实体在高度竞争的环境中寻求具备技能和专业的工作人员，因此必须持续改进人力资源管理。审计委继续强调指出，各实体在人力资源管理、资产管理、采购及合同管理和信通技术管理这些对于以具成本效益方式交付核心服务至关重要的业务职能方面，存在着诸多各种缺陷。

人力资源管理

56. 有效的员工队伍管理对于一个组织实现其目标的能力至关重要。它可确保该组织在正确的地点具有正确数量的具备正确技能的工作人员。

57. 2013年，审计委员会报告了开发署、人口基金、儿基会和妇女署使用订约人履行核心工作人员职能(例如，业务支持、行政及财务协助)或发挥本应由具备联合国工作人员地位的人所发挥作用的情况。审计委员会还发现，一些工作人员没有接受过年度考核，这也是在联合国维和行动中查出的一个问题。2014年，审计委员会注意到：

- 人口基金没有建立一个监测、控制和报告外地办事处特别服务协定和服务合同的全球数据库，而且它在填补空缺员额时花费很长的征聘准备时间，因为征聘进程耗时超过了6个月。
- 妇女署尚未建立一个综合电脑化系统用于管理根据特别服务协定开展工作的个人，因而数据只能在各外地办事处分别查阅，还有一个可供查阅的共享点，但却不提供实时信息。目前的程序限制了可供监测和决策之用的实时信息对总部而言的能见度。
- 国贸中心支出的约16%花费在咨询人和订约人方面，而他们对于交付与贸易有关的技术援助项目都至关重要。虽然国贸中心已开发了一个管理其咨询人的数据库，但审计委表示还有进一步利用其益处的余地。该数据库可提供更好的信息，以使得能够审查使用个体订约人的情况，重点是订约人与正式工作人员在职责方面的重叠，并使得对订约人的使用合理化。

- 与使用合同服务有关的另一主题是对订约人所履行工作缺少正式评价，或在实际进行评价时缺少记录评价结果的文件；此外还有其他一些违反关于聘用咨询人的行政指示的偏差。在一个涉及联合国大学的案例中，审计委员会发现，由于缺乏相关文件，一名咨询人被授予了后续派任，而在先前一份合同下进行的评价却提出了与此相反的具体建议。在联合国资本发展基金、开发署和儿基会内部也观察到了一些偏差。审计委员会继续强调需要严格遵守关于聘用咨询人的行政指示。

员工队伍规划

58. 员工队伍规划为管理当局提供了一个根据业务计划调整资源、预测变化和处理当前及未来员工队伍问题的途径。2013年，审计委员会报告指出，在第一卷中报告的联合国业务未进行员工队伍规划，并建议行政当局制定一个中长期员工队伍战略和一个可操作的员工队伍计划。大会在其第68/252号决议中还敦促秘书长优先开发一个员工队伍规划系统。

59. 2014年，审计委员会发现员工队伍规划仍处于起步阶段，因为人力资源管理厅优先落实“团结”项目和新的流动政策。该厅没有就员工队伍的构成和财务费用进行有效情景分析的适当政策、人员、流程和信息系统，因此难以有效地就新的全球服务提供模式等支持重要管理改革的未来资源模型或就为使“团结”项目惠益最大化而需要的人员配置变革向管理当局提供咨询。

60. 审计委还审查了难民署、毒品和犯罪问题办公室以及项目署的战略员工队伍规划，并发现所有三个实体都需要技能等方面的更好信息和作出更长期的规划，以确保它们能够应对未来业务和利益攸关方的需求。难民署和项目署已采取步骤赋予它们人力资源职能更具战略性的角色，并正在努力加强其员工队伍规划。作为这种努力的一部分，工作人员流动性框架进程中也有需要汲取的经验教训，无论是对于这种框架已经到位的难民署，还是对于今后将要实施这一框架的毒品和犯罪问题办公室而言，情况都是如此。

资产管理

61. 审计委继续观察到与资产管理有关的问题，例如资产和存货估值方面的不确定性以及大量的闲置资产。虽然在用于改善业务绩效的信息类型方面取得了一些进展，但仍需强化资产管理技能。

62. 审计委员会注意到，开发署记录了已充分折旧的资产约8 000万美元，这些资产要么已报废，要么已清理。关于儿基会，审计委发现仓库中保有334万美元的过期存货，而且在存货管理方面仍有改进余地，需要更密切地监测存货水平、监测即将过期的货物和有效调查被描述为在途的时间超长的物项。关于联合国大学，虽然其马斯特里赫特经济和社会研究及创新与技术培训中心2012年和2013

年购买书籍和学习材料共计 111 679 美元，但 2012 年至 2014 年却未对这些书籍的可用性进行过任何实物核查。

63. 审计委员会还注意到联合国维和行动资产管理中存在着不足之处。例如，被审计维和特派团实物核查期间未找到的物项总值为 317 万美元。在存货利用中也有不足，审计委员会查出有 5 523 万美元的老化存货正在闲置。此外，在 11 个特派团，有价值 1 220 万美元的资产在等待核销。资产的这种旷日持久存储和闲置不仅导致阻碍了资金在其他地方得到更好使用，而且还使财产的质量恶化。

64. 虽然一些实体在实行不动产、厂场和设备会计过程中采用了过渡性规定，但是公共部门会计准则的使用明显改善了与不动产、厂场和设备资产有关信息的质量，从而创造了更好的管理和控制。这也使得这些资产得到了更好的管理。在毒品和犯罪问题办公室以及项目署，管理当局近年来开展了大量工作清理资产记录和对这些资产的使用提供更好的监督。

65. 难民署自 2012 年执行公共部门会计准则以来，一直在完善其存货核算和控制办法。对难民署仓库考察结果的分析确定，在库存系统数据质量和仓库内物项管理方面已有了改善。审计委员会分析显示，虽然年同比期终存货价值因难民署活动增加而升高，但过时存货水平已显著下降，说明闲置存货得到了更好的调动，从而也减少了储存成本。管理当局需要继续审查和调查库存差异，因为有些存货保有量仍然偏高，有改进余地，办法是确定存货的目标保有量，据此可对保有量进行评估。

采购及合同管理

66. 采购是根据业务需求授予合同和对供应商进行管理以获得交付货物和服务的进程。它在使各组织实现其目标方面发挥着关键作用。良好的采购可使货物和服务的数量及质量得到改善，有利于改进风险管理和避免服务失败并产生财政节余。

67. 近东救济工程处重新招标的漫长周期导致采购进程拖延，致使成本增加。在联合国维和行动中，审计委员会观察到了购置进程各阶段的拖延情况。必要物资及设备采购的长时间拖延可能影响到特派团有效和及时履行其职能的能力并导致它们产生本可避免的费用。例如，在两宗案例中，新的飞机合同未能在现有合同到期时落实，导致合同延期，产生了本可避免的费用 346 万美元。

68. 审计委员会查出了对承包商管理薄弱的若干事例。审计委员会注意到儿基会大多数采购都通过复杂协定进行，并发现有六份长期协定未列入业绩保障条款，而这可能在及时交付、成本和提供必要服务及救济方面对儿基会产生负面影响。儿基会的各区域和国家办事处都经历过货物及服务交付的拖延。例如，在全球疫苗和免疫联盟之下，虽有 47% 的交付线受到延误，但该实体却只在 0.36% 的案件中课罚了违约金。

69. 在联合国资本发展基金方面，有些办事处没有拟定 2014 年请购计划，这妨碍了高级管理人员对采购需求的监督并限制了规模经济。

70. 在第一卷中报告的联合国业务采购司继续采取步骤，加强向采购人员提供培训。有些部门要求负有合同管理职责的工作人员完成一个在线培训课程，其中详细说明了各种角色和责任。例如，自 2014 年 8 月以来，外勤支助部已培训了 600 名工作人员。管理当局还推出了一个三阶段培训方案，为取得国际认可的采购证书提供了机会。

信息和通信技术

71. 由于全球对数码进步日益增加的依赖，技术在联合国的作用已变得越来越重要。审计委员会在围绕信通技术的控制环境中继续查出不足之处，其中包括：

- 安全弱点。在项目署，审计委员会确定没有网络安全战略或框架，没有应急预案，而且密码接入控制也不够有力。联合国实体应加强努力确保其战略和控制足以识别和应对网络威胁。在近东救济工程处，没有移动计算安全政策或导则。在一些维和行动中，没有应对网络威胁的既定程序。这类程序或政策的缺乏有可能破坏集中化信息技术使能的业务，其恢复可能既费时又费钱。在联合国维和行动中，没有网络应急程序或指定团队有效地评估、应对和缓解破坏网络安全的行为。
- 影响决策的不可靠信息系统。在儿基会，存在着其业绩管理报告系统一些领域与来源系统之间数据不一致和不可靠的问题。在环境署，存在着对其方案信息管理系统生成的财务数据的关切。在人口基金，电子服务应用程序的配置无法适应各种变化，而对该系统中数据的清理已导致该系统生成了不正确和不可靠的数据，而对休假记录缺乏控制构成了误报假期负债结余的风险。在联合国维和行动中，分配数与支出数之间存在着巨大差异。
- 灾后恢复办法的不足有丢失数据的风险。在近东救济工程处，现行灾后恢复计划并不涵盖企业信通技术系统。妇女署没有测试过灾后恢复计划，无法核实完整性或反映实际的应急准备情况。在联合国维和行动中，审计委注意到业务连续性计划的制定出现拖延，使各特派团易因外部和内部威胁而遭受业务损失。此外，灾后恢复方案没有定期更新，也没有宣传和培训方案在工作人员中提高理解及认识水平。在卢旺达问题国际刑事法庭，灾后恢复测试程序没有更新，无法反映技术或工作人员个人的状态。
- 不适当的信息技术战略。在联合国合办工作人员养恤基金，审计委注意到一个信息技术项目的实施被拖延和截至 2015 年 5 月至少 328 万美元的额外费用。在联合国维和行动中，审计委发现，没有为评估信通技术

所需人员编制实行正式的政策，从而对各特派团和其他外地单位构成了服务提供及运作能力低于最佳的风险。

差旅管理

72. 2014年8月7日，行政和预算问题咨询委员会要求审计委员会对维持和平预算供资的公务差旅进行一次全面审计。鉴于优化差旅支出的重要性，审计委员会把这一审查扩大到了联合国其他实体，以确定是否采取了具成本效益的订票办法、是否为最大化使用电话会议和视频会议作出了充分安排以节省差旅成本，以及公务差旅所需资源是否充分合理。

73. 2014年，审计委在环境署、人口基金、人居署和近东救济工程处注意到了一个积极的变化，即在差旅管理方面没有发现明显问题。这些实体增加使用了视频会议和电话会议以尽量减少差旅费用。不过，在联合国大学的24宗个案中，有9宗(38%)的发票或电子票是在差旅开始前10天或不到10天时出具的。2014年終了年度差旅费用总额为520万美元，构成了总支出的约7%，而由于在接近差旅日期之际购买机票，联合国大学可能错失了节约费用的机会。虽然审计委员会注意到管理部门采取了步骤通过其新的差旅政策控制差旅费用，但该组织在其差旅政策中还可考虑得更具体一些，可根据联合国秘书处关于提前购买的政策框架(ST/AI/2013/3)，规定正常情况下提前购票的天数。此外，政策还应明确规定在紧急差旅情况下违反政策或实际情况不允许坚守提前购买政策时的必要审批手续。

74. 在联合国维持和平行动中，审计委员会注意到公务差旅支出超过其核定预算25%。而且，公务差旅支出从2011/12年度的4642万美元增至2013/14年度的6555万美元。此外，审计委员会还发现了不遵守关于提前购买政策的行政指令的情况，其中要求在公务差旅开始前16个日历日敲定提前预订和购票事宜。例如，在对总部75份差旅申请的抽样审查中，有40宗个案是在出发日之前不到16天核准的差旅；而且在这40宗个案中，有4宗的核证人员没有提供任何理由。

75. 2015年1月，行预咨委会要求审计委员会把其对联合国维和行动公务差旅的审计覆盖面扩大到包括特别政治任务。关于特别政治任务公务差旅的性质和费用，目前没有足够的财务资料和其他资料。不充分的管理信息系统妨碍了行政当局有效监督和控制差旅费用的能力。正如在联合国维和行动中的情况一样，普遍都未遵守提前16天预购规则的要求。审计委员会审查的大多数差旅个案都未遵守这项政策，虽然这导致在某些线路上买到了降价票。

76. 审计委员会认为仍有必要继续审查公务差旅的实际需求，而且各实体应采取步骤加强公务差旅的预算规划，以确保资源的最佳分配和使用。需要采取有效步骤执行和监测对提前购买政策的遵守，而且工作人员和管理当局应尽可能使用电话会议和视频会议。

I. 预算的执行

77. 预算执行的目标是向利益攸关方保证资金根据相关当局的指示得到了合法和有效利用，以向受益者提供有效的公共服务。高级管理层、管理人员和发挥监督作用的其他工作人员必须开发必要技能、技术和工具，以使他们能够有效执行、管理、监测和控制他们的预算。此外，查明预算差异应是一个持续进程，从预算执行期初始阶段起就应采取干预措施。管理人员和在其职能领域中对成功执行预算负有责任的其他工作人员，都必须具备这些技能，组织才能实现其年度计划。

78. 战略、预算及财政计划应视需要根据有关监测活动汲取的经验教训进行更新，使之成为具有生命力的文件。因此，预算通常都需要在年度期间进行调整。有些实体具有自行调整预算的某种授权，但是它们在年度期间在细列项目之间调拨资金的权限不同。超出实体受权调拨的额度需要上级主管部门批准，例如由执行局或行政和预算问题咨询委员会批准。这种灵活性是为了给行政部门一些快速决策的空间，以确保它们能够实现其年度预算的阶段目标和总体目标。但是，寻求上级主管部门批准重大预算变动需要较长时间，因此，先期规划，包括保有一些可以更自由花费的资源，是减少潜在拖延相关风险的一件重要工具。

79. 2014年，审计委员会审查了若干实体的预算执行情况，注意到一些组织报告的预算耗费额较低问题以及其他预算不足之处，包括：

- 环境署预算的 50% 未充分利用，原因是其执行伙伴能力不足，以及在向其亚洲和太平洋区域办事处发放资金方面出现延迟。
- 人居署 2014 年项目预算拨款的 5% 到 67% 未充分利用，其将这一差距归因于伊拉克、斯里兰卡和巴勒斯坦国的政治不稳定，以及为在埃及的项目征聘所需专家的程序和流程较长。
- 尽管近东救济工程处实施了紧缩措施以确保预算稳定，但仍报告称普通基金预算存在 4.2% 的资金缺口。⁵ 近东救济工程处尚未制定明确的机制来跟踪和量化这些措施产生的净节余及评估其预算效力。
- 关于在第一卷中报告的联合国业务，人力资源管理厅没有参与作为预算过程一部分的员额设立、延续、改叙或裁撤流程，也没有参与预算后劳动力趋势和概况监测和分析工作。
- 在联合国维持和平行动中，将 15 个特派团合并计算，军事和警务人员、文职人员和业务费用三大组别预算批款与最后支出的总体差异为 3% 至 6%，最大的差异(29%)出现在一个特派团的业务费用项下。审计委员会

⁵ 2014 年普通基金赤字为 3 038 万美元，而普通基金预算总额为 7.293 亿美元。

还注意到各特派团细列预算项目下的显著差异。例如，就联合国阿卜耶伊临时安全部队而言，104 个支出用途代码中，49 个代码(47%)的差异超过 50%。非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动 2013/14 年度业务费用各细列项目下实际支出与预算差异最高达 676%(咨询人)。在细列项目中，各支出用途代码下的差异最高达 5 555%(信息技术设备的保养和维修)。8 个支出用途代码下的支出为 910 万美元，而这些支出用途代码下根本未编列预算。15 个支出用途代码下的预算数额完全未用，而且以往三个财政年度，每年都有大量节余。所有这些差异都来自特派团经常支出，这说明预算规划和预测程序存在缺陷。

- 不同费用类别之间和同一类别中的调拨被当作例行公事，只考虑到具体项目是否有预算，而没有评估从某个项目抽调资金是否会对实现该项目年初承诺的年度计划和交付成果造成不利影响。与此同时，一个单位可调用另一个单位的预算，即使在原定计划中没有预测到这样的需求。对调拨控制不力，造成预算缺乏纪律，降低了预算作为支出控制机制的重要作用。
- 一些与预算执行情况有关的问题，例如，不切实际、监测不足和缺乏前瞻性规划，可能反映了在拟定估计数方面的不足。新出现的外部因素同样可能延缓预算执行的速度。例如，在联合国维持和平行动中，预算预期值采用不切实际的假设，导致燃料消耗、口粮估计数、航空预算和运费估算过高。估算过高导致大量支出不足；例如，2014 年运输服务空运费和地勤费支出不足达 34%，机油和润滑油支出比预算低 45%。

80. 鉴于这些不足，建议各实体审查预算编制方面已发现的弱点，制定更好的原则和方法，以协助其编制切合实际、一致和可靠的预算，并发展必要的技能、技术和工具，以更加有效地执行、管理、监测和控制其预算。

J. 业务转型

81. 联合国各组织面临着在财政紧缩时期完成不断扩大的任务这一重大挑战。为确保将资源送给最需要者，至关重要的是，不让这些资源受困于管理间接费、根深蒂固的工作方式或僵硬的结构。虽然财政压力是重要的推动因素，但要求更好地利用公共资金本身也是一个有价值 and 道德的目标。

82. 审议委员会报告了若干联合国组织的一些重大转型举措。开发署是一个显著的例子，该组织正在实行一项富有挑战性的雄心勃勃的全组织变革方案，以更好地配置资源，执行其战略目标。管理层的目标是加强该组织的区域驻地力量、巩固政策职能、优化管理支助职能和提高工作人员对管理人员的比例。审议委员会发现了一些改进改革方案执行情况的机会，例如，通过制定效益实现计划以及在

变革进程中加强促进工作人员参与的办法。管理层改革政策、组织结构和流程的努力表明其坚定致力于改进该组织的业务模式。

83. 在第一卷中报告的联合国业务正试图同时实施若干重大转型项目，包括“团结”项目、⁶ 公共部门会计准则、人力资源改革和企业风险管理。这些项目是重大任务，有迹象表明，累积的重担正在对主要工作人员提出非常高的要求。对此，审计委员会建议联合国采取步骤，更好地协调这些项目。

84. 联合国还开展了基本建设总计划等与不动产有关的项目。⁷ 2014年，审计委员会发表了一份关于联合国基本建设总计划经验教训的简短文件，着重指出在规划和实施未来大型基本建设项目时应考虑的经验教训。

85. 审计委员会继续强调，在第一卷中报告的联合国业务需要制定目标业务模式，以帮助确定将在哪些地点由哪些工作人员完成哪些工作。审计委员会注意到管理层计划在大会第七十届会议期间提出一个行政职能全球服务提供模式，同时认为全球服务提供模式的任何后续阶段都应考虑更广泛的联合国业务，以确保方案获得有效支助。

86. 在第一卷中报告的联合国业务要有效执行已经开始的改革，就需要确保拥有组织业务变革所需要的技能和经验。审计委员会继续质疑情况是否如此，并重申其建议，即联合国应评估其在组织一级管理变革的能力，并应制定正式的方法来管理和改进业务，以便各部门继续改革和改进。

87. 审计委员会注意到，在联合国维持和平行动中，虽然全球外勤支助战略在实现其目的，即提高外勤支助部对联合国维持和平特派团提供支助的质量和速度方面已取得了相当大的进展，但在该战略执行期于2015年6月结束时，可能无法实现最终状态构想和主要业绩指标。

88. 例如，审计委员会注意到：虽然人员继任管理计划已经制定，但与人力资源支柱相关的原始时限目标均未实现；供应链管理规划和执行改革严重拖延；模块化战略计划尚未签核；使能力项目订正计划的所有里程碑都处于初期阶段；关于何时开展与全球外勤支助战略主流化和前瞻性规划相关的活动，不是很明确；由于在报告进展情况方面存在的缺陷，管理当局错失了发现延误并中途作出必要矫正的机会。因此，必须制定现实的订正执行计划，并制定明确的实现惠益计划，而且管理当局应该定期审查实现惠益计划，以加快在执行全球外勤支助战略方面的进展。

⁶ 审计委员会单独编写了关于“团结”项目的年度进展情况报告。

⁷ 审计委员会就基本建设总计划单独编写年度进展情况报告，并将在大会第七十届会议期间开始就战略遗产计划提出报告。

89. 审计委员会报告了难民署、联合国合办工作人员养恤基金、项目署、近东救济工程处和联合国自身(即“团结”项目)由信息技术促成的旨在改进行政流程的业务变革项目。⁸ 虽然这些项目的规模、复杂性和在项目生命周期中所处的阶段不同,它们也有一些共同点,包括拖延和预算超支(联合国合办工作人员养恤基金、项目署和“团结”项目)以及在实施求助服务台等执行后支助方面的问题(近东救济工程处,“团结”项目)。

联合国管理层的经验教训

90. 审计委员会继续认为有必要在重大转型开始时,明确界定转型旨在取得什么成就,然后通过向利益攸关方展示质量和数量效益,衡量这一成就。

三. 以往建议的执行情况

91. 作为每次审计的一部分,审计委员会若发现薄弱环节,会考虑根源问题和可能造成的影响,然后提出解决这些根源问题的建议。审计委员会定期跟进它在以往报告中提出的建议,以确保各组织已经采取行动实施建议,或可酌情为其没有实施或接受建议提出正当理由。

92. 就本报告所述期间而言,审计委员会在每份报告的附件中总结了有关组织实施审计委员会关于 2013 年 12 月 31 日终了财政期间建议的情况。本报告附件三载有各组织建议执行情况汇总表。

93. 就 2013 年(对联合国维持和平行动截止到 2014 年 6 月)共提出 526 项建议,其中 261 项建议(49.6%)已充分执行。和上一两年期相比,执行率有所下降,上一两年期的建议有 56%得到充分执行。关于其余的建议:

- 206 项建议(39.2%)正在执行
- 29 项建议(5.5%)未执行
- 23 项建议(4.4%)因情况变化过时
- 2 项建议(0.4%)被重申
- 5 项建议(4.4%)被审计委员会终结

94. 审计委员会欢迎在执行以往建议方面取得的进展,但强调必须解决未执行建议的问题。就那些到 2014 财年年初至年中尚未得到充分执行的建议,审计委员会关于每一组织的报告中分别列出了具体理由。

⁸ 联合国企业资源规划系统(“团结”项目)正在包括联合国秘书处和联合国各维持和平行动在内的 90 多个组织部署。

95. 审计委员会的建议覆盖许多组织的各种专题，在组织一级的执行率高低不一。鉴于所涉专题范围广泛，审计委员会对未执行的建议无法找出值得评论的任何有意义的模式或趋势。

96. 然而，审计委员会希望强调，行政当局在执行建议方面汲取的重要教训如下：

- 行政当局须设立专门的后续机制或职能，将执行所有建议的具体责任分配给有关各司，并在预定的时限内追究它们的责任。
- 管理层必须将执行建议以有效解决审计委员会所查明问题的根源作为己任。

四. 鸣谢

97. 审计委员会谨对联合国秘书处以及各基金和方案对审计委员会及其工作人员给予的合作和协助表示感谢。

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

审计委员会主席

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长

埃米阿斯·莫尔斯爵士(签名)

印度主计长兼审计长

沙希·坎特·夏尔马(签名)

附件一

所审计的组织或专题

组织	审计组长
在第一卷中报告的联合国业务	联合王国
联合国维持和平行动	印度
国际贸易中心	联合王国
联合国资本发展基金	坦桑尼亚联合共和国
联合国开发计划署	坦桑尼亚联合共和国
联合国环境规划署	坦桑尼亚联合共和国
联合国人口基金	坦桑尼亚联合共和国
联合国人类住区规划署	坦桑尼亚联合共和国
联合国儿童基金会	印度
联合国训练研究所	印度
联合国难民事务高级专员公署	联合王国
联合国合办工作人员养恤基金	印度
联合国毒品和犯罪问题办公室	联合王国
联合国项目事务署	联合王国
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	坦桑尼亚联合共和国
联合国大学	印度
联合国促进性别平等和增强妇女权能署	坦桑尼亚联合共和国
卢旺达问题国际刑事法庭	坦桑尼亚联合共和国
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	坦桑尼亚联合共和国
刑事法庭余留事项国际处理机制	坦桑尼亚联合共和国

附件二

关于各类审计意见的说明

非无保留意见			
无保留	有保留	否定	无法表示
<p>无保留意见意味着，审计对象财务报表的编制在所有重大方面均符合适用的财务报告框架，即联合国及其各基金和方案采用的国际公共部门会计准则。</p>	<p>有保留意见意味着，审计员在获得足够的适当审计证据后，得出结论认为，个别或总体的错报对财务报表来说是重大但不是普遍的；或者审计员无法获得可作为其在具体方面意见依据的足够的适当审计证据，但得出结论认为，未发现的错报如果存在，对财务报表可以具有重大但不是普遍的影响。因此，审计员就财务报表的公允列报发表意见，但其没有得到足够审计证据的方面例外。</p>	<p>否定意见意味着，根据足够适当的审计数据，个别或总体的错报对财务报表来说既重大又普遍。</p>	<p>如果审计员通常由于范围限制，无法获得可作为其意见依据的足够的适当审计证据，但得出结论认为，未发现的错报如果存在，对财务报表可以具有既重大又普遍的可能影响，则发布无法表示意见。</p> <p>在极罕见的涉及多种不确定因素的情况下，如果审计员得出结论认为，尽管对每一单独的不确定因素已经获得足够适当的审计证据，但由于不确定因素之间的潜在互动及其对财务报表可能造成的累积影响，无法形成对财务报表的意见，也应发布无法表示意见。</p>

注：“强调事项”是为了提请用户注意财务报表中列报或披露的那些被审计员认为非常重要的问题，是用户理解财务报表所必不可少的。

“其他事项”是提请注意与用户理解审计、审计员的责任或审计报告有关的任何其他问题。

附件三

截至 2015 年 3 月 30 日审计委员会就 2013 年所提建议的执行情况

组织	建议数	完全执行	执行中	未执行	因情况 变化过时	重申	被审计 委员会终结
在第一卷中报告的联合国业务	47	5	19	18	0	—	5
联合国维持和平行动	49	25	17	—	7	—	—
国际贸易中心	14	3	10	—	1	—	—
联合国资本发展基金	11	6	4	1	—	—	—
联合国开发计划署	81	74	7	—	—	—	—
联合国环境规划署	15	8	6	—	1	—	—
联合国人口基金	22	12	10	—	—	—	—
联合国人类住区规划署	15	11	3	1	—	—	—
联合国儿童基金会	24	10	11	1	2	—	—
联合国训练研究所	10	3	5	2	—	—	—
联合国难民事务高级专员公署	40	27	12	1	—	—	—
联合国合办工作人员养恤基金	12	9	3	—	—	—	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	35	15	13	—	7	—	—
联合国项目事务署	32	10	18	4	—	—	—
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	60	2	50	1	5	2	—
联合国大学	11	5	6	—	—	—	—
联合国促进性别平等和增强妇女权能署	34	27	7	—	—	—	—
卢旺达问题国际刑事法庭	7	3	4	—	—	—	—
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	7	6	1	—	—	—	—
刑事法庭余留事项国际处理机制	—	—	—	—	—	—	—
共计	526	261	206	29	23	2	5
百分比	100	49.6	39.2	5.5	4.4	0.4	1.0
共计(2013年)	467	263	188	10	6	—	—
百分比(2013年)	100	56	40	2	1	—	—

资料来源：审计委员会 2014 年报告。

注：联合国维持和平行动的年度财政周期于 6 月 30 日结束；因此报告中所列数字是截至 2014 年 6 月 30 日提出的建议数目。